VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 284)

z dnia 11 czerwca 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 284)

11 czerwca 2019 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej;

– rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r. (druk nr 3366), w zakresie działania Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli: **Mieczysław Łuczak** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak, Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Witam panie i panów posłów, witam przybyłych gości, przede wszystkim pana Mieczysława Łuczaka wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami.

W porządku obrad mamy dziś dwa punkty. Punkt pierwszy: rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r., druk nr 3366, w zakresie działania Komisji oraz punkt drugi: rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

Czy jest sprzeciw do porządku obrad? Nie ma sprzeciwu. Przyjęliśmy porządek obrad.

Pan prezes Mieczysław Łuczak poprosił o to, żebyśmy punkt, zaplanowany jako drugi, rozpatrzyli jako punkt pierwszy. Czy jest sprzeciw wobec tej propozycji? Nie ma sprzeciwu, dziękuję bardzo.

Panie prezesie, proszę o zabranie głosu.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, wysokie prezydium, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę dotyczącą realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Propozycja tego tematu wypłynęła z prac sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Krótko mówiąc, była to państwa inicjatywa.

NIK przeprowadziła kontrolę w 20 wybranych gminach oraz badanie kwestionariuszowe online, w którym brały udział gminy nieobjęte kontrolą. Kontrola wykazała, że świadomość gmin i ich mieszkańców odnośnie korzystania z tej formy współpracy wciąż, niestety szanowni państwo, jest niewielka. Wiem, że niektórzy samorządowcy się ze mną nie zgodzą, patrzę nawet w tej chwili na jednego z nich, ale myślę, że jak zapozna się z naszym materiałem, to przyzna rację Najwyższej Izbie Kontroli.

Bardziej popularne były formy, gdzie udział mieszkańców kończył się na zgłoszeniu samego pomysłu jako takiego, bez bezpośredniego udziału mieszkańców w jego realizacji. Mam na myśli fundusz sołecki i budżet obywatelski. Trzeba też podkreślić, że poza zdefiniowaniem problemów w realizacji inicjatywy lokalnej i określeniem sposobu tego rodzaju współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, a mieszkańcami udało się również wskazać dobre przykłady do naśladowania. Liczne publikacje wyników kontroli pokazują, że jest duże zainteresowanie tym tematem i potwierdzają celowość prowadzenia tej kontroli.

Panie przewodniczący, jeśli pan pozwoli, to więcej informacji na ten temat przekaże pani dyrektor Maria Kobierska i jej współpracownicy.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Oczywiście, panie prezesie. Bardzo proszę, to państwo decydujecie, jak ma przebiegać prezentacja.

P.o. wicedyrektora Departamentu Administracji Publicznej NIK Maria Kobierska:

Maria Kobierska, p.o. wicedyrektora Departamentu Administracji Publicznej. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, kontrola, której wyniki prezentujemy, obejmowała okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 września 2018 r. Jak już wspomniał pan prezes, jest to kontrola przeprowadzona z państwa inicjatywy. Analiza materiałów przedkontrolnych wskazała, że tylko niewielka część jednostek samorządu terytorialnego podjęła się realizacji zadań wspólnie z mieszkańcami i z wykorzystaniem inicjatywy lokalnej. Również z analizy dostępnych materiałów prasowych wynikało, że świadomość mieszkańców odnośnie możliwości skorzystania z takiej formy realizacji zadań, szczególnie w mniejszych gminach, jest niewielka.

Definicja inicjatywy lokalnej, według ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Istotą inicjatywy lokalnej jest to, że w jej ramach mieszkańcy nie tylko zgłaszają pomysł na konkretne przedsięwzięcie, ale również deklarują i biorą udział w jego realizacji oraz odpowiadają za przyjęte zobowiązania.

Katalog zadań, które są możliwe do realizacji w formie inicjatywy lokalnej, jest zamknięty. Na pokazywanym slajdzie macie państwo wskazane, ile tych zadań można realizować, chociażby począwszy od kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury, porządku i bezpieczeństwa publicznego, działalności charytatywnej, promocji i organizacji wolontariatu, ochrony przyrody, edukacji, oświaty aż do budowy dróg i remontów kanalizacji, sieci wodociągowej, obiektów architektury. Wszystko stanowi oczywiście własność samorządu. Należy pamiętać, że wszelka aktywność musi się dziać na terenach, których właścicielem jest samorząd.

Ten slajd z kolei prezentuje, czym tak naprawdę różni się inicjatywa lokalna od innych form partycypacji obywatelskiej. Pan prezes na początku już wspomniał, iż istnieją zasadnicze różnice. W przypadku inicjatywy lokalnej to mieszkańcy zgłaszają pomysł na konkretne przedsięwzięcie i wspólnie z gminą je realizują, na przykład poprzez świadczenie pracy społecznej względnie świadczenie pieniężne lub rzeczowe. Mogą także użyczyć własnych narzędzi do tego, żeby wybudować kawałek drogi, przepustu itd. Jeśli natomiast chodzi o budżet obywatelski, to w grę wchodzi zgłoszenie samego pomysłu, który jest następnie realizowany przez gminę. Podobnie jest w przypadku funduszu sołeckiego, kiedy to mieszkańcy na zebraniach wiejskich podejmują decyzje w sprawach rozdysponowania środków funduszu, ale nie jest wymagany ich udział w realizacji przyjętego zadania.

Dużo czasu poświęcamy temu, aby rzecz odpowiednio wytłumaczyć, ponieważ formy aktywności obywatelskiej są mylone, a gminy często uważają, że skoro mowa o inicjatywie, to one podejmują inicjatywę. Uważają, że pojęcie jest szerokie, a tymczasem tak nie jest.

Co kontrolowaliśmy? Przede wszystkim kontrola miała odpowiedzieć na pytanie, czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo rozpatrywały i współrealizowały inicjatywy lokalne mieszkańców. Szczególnie zajmowaliśmy się tym, czy gminy zapew-

niły odpowiednie warunki do zgłaszania i realizowania inicjatywy lokalnej, czy wnioski mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej były prawidłowo rozpatrywane, czy realizacja inicjatyw lokalnych przebiegała w założony sposób i czy osiągnięto założone efekty rzeczowe.

Kontroli poddano 20 jednostek z terenu województwa mazowieckiego, śląskiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego. Oprócz tego, jak wspomniał pan prezes, przeprowadziliśmy także badania online. Wybraliśmy 600 gmin liczących od 5 tys. do 50 tys. mieszkańców. Kwestionariusz wypełniły 434 gminy, czyli osiągnęliśmy zwrotność na poziomie nieco ponad 72%, z czego realizację zadań własnych w formie inicjatywy lokalnej zadeklarowało jedynie 50 gmin, czyli 11%. Pozostałe zbadane 384 gminy nie korzystały z tej formy pomocy. Jak zdołaliśmy się zorientować w trakcie prowadzonej kontroli, część gmin w zasadzie dziękowała nam za to, że taki temat podjęliśmy, bo dopiero od nas uzyskały one informację, że taka forma współdziałania w ogóle istnieje.

Co stwierdziliśmy, jeśli chodzi o zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych? Jak wynika z ustaleń kontroli, gminy mają problem z tworzeniem uchwał dotyczących inicjatywy lokalnej. 10 spośród 16 gmin, które podjęły uchwałę w sprawie inicjatywy lokalnej, akty prawa miejscowego w tych 10 gminach zawierały regulacje, które były niezgodne z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego lub przekraczały upoważnienia określone w tej ustawie. Znaczną część uchwał uchylali wojewodowie w trybie nadzoru. W 6 gminach nie uregulowano kwestii inicjatywy lokalnej w przepisach wewnętrznych tych jednostek. Trzeba też podkreślić, że 4 gminy do inicjatywy lokalnej zaliczały również inne formy aktywności obywatelskiej występujące na ich terenie, takie jak fundusz sołecki i budżet obywatelski, które nie mieszczą się w definicji inicjatywy lokalnej. Wspominałam już o tym.

Ten slajd pokazuje z kolei odsetek gmin, których organy stanowiące podjęły uchwałę w sprawie inicjatywy lokalnej. Organy stanowiące 76% gmin biorących udział w badaniu kwestionariuszowym, które nie realizowały inicjatywy lokalnej, nie podjęły uchwał w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w sprawie realizacji zadania publicznego. Wśród gmin, które uczestniczyły w takiej formie współpracy z mieszkańcami odsetek gmin, w których rada uchwaliła tryb i szczegółowe kryteria wniosków, wynosił 96%. Było to 96% z 50 gmin, jeśli dobrze pamiętam.

W latach 2015-2018 do kontrolowanych urzędów wpłynęło łącznie 1965 wniosków na różne zadania. Około 1/4 zadań, 508 wniosków, nie zostało przyjętych do realizacji. Złożone wnioski dotyczyły najczęściej działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnej i dotyczyły: budowy, rozbudowy lub remontu dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej stanowiącej własność gmin, a także obiektów małej architektury. Takie rodzaje inicjatyw zgłosili mieszkańcy 15 skontrolowanych gmin, czyli 83%. Najczęstszymi przyczynami odmownego załatwiania wniosków objętych kontrolą, a w konsekwencji nieprzyjęcia do realizacji zgłoszonych zadań było nie mieszczenie się wnioskowanego zadania w katalogu określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego, brak lub ograniczone środki finansowe w budżecie gminy na realizację zadań własnych gminy, zbyt wąska grupa odbiorców zadania, ograniczona dostępność do przedmiotu inicjatywy, niespełnienie wymogów merytorycznych określonych w uchwałach dotyczących inicjatywy lokalnej, w tym nieuzyskanie wymaganej liczby punktów, niespełnienie kryterium podmiotowego, naruszenie przepisów prawa w przypadku realizacji zadania czy wreszcie uznanie zadania za niecelowe.

Trzy kolejne slajdy pokazują dalej problem w rozpatrywaniu wniosków. Na przykład w 16 gminach stwierdzono nieprawidłowości w rozpatrywaniu wniosków lub ocenie ujętych w nich zadań. Szczególnym badaniem objęto tutaj 786 wniosków o realizację zadań publicznych. Stanowiło to 40% wszystkich wniosków, które wpłynęły do skontrolowanych gmin. W 5 gminach nieprawidłowości we wnioskach spowodowały nieprzyjęcie zgłoszonych inicjatyw do realizacji. W 2 gminach przyjęto do realizacji wnioski złożone przez podmioty do tego nieuprawnione. W 2 gminach posiadających uchwałę w sprawie inicjatywy lokalnej w przypadku wszystkich wniosków naruszono tryb oceny wniosków określony w uchwałach rady gminy. W 14 gminach przy rozpatrywaniu wniosków naruszone zostały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy wskazać, że zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości w procesie rozpatrywania wniosków często wynikały z postanowień uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i wydanych zarządzeń organów wykonawczych, czyli wójtów, prezydentów i burmistrzów, które w sposób sprzeczny z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego czy też k.p.a. regulowały zasady postępowania z tymi wnioskami.

Jeśli chodzi o prawidłowość ustalania warunków realizacji oraz efektów rzeczowych zrealizowanych inicjatyw, to w 7 gminach NIK stwierdziła brak rzetelności w określaniu warunków i zasad, na jakich inicjatywy lokalne będą realizowane. Nie opracowano na przykład harmonogramu lub kosztorysu realizacji zadania, a taki jest wymagany, bądź nie opracowano obu dokumentów. Umowy z wnioskodawcami nie były zawierane w formie pisemnej oraz nierzetelnie dokumentowano sprawy dotyczące realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej.

Co oceniono pozytywnie? Wyniki szczegółowego badania 343 umów wykazały, że we wszystkich tych umowach zawarto postanowienia zapewniające ich realizację wyraźnie określające podział zadań, nadzór i kontrolę realizacji zadania oraz przewidywane efekty i sposób rozliczania zadania. Umowy te zawierane były w terminach umożliwiających realizację zadań w zaplanowanym czasie. W nielicznych przypadkach umowy aneksowano w celu przedłużenia terminu lub zmiany kosztów zadania. Wnioskodawcy wywiązali się z zobowiązań zawartych w umowach polegających na świadczeniu pracy społecznej, świadczeniach pieniężnych czy rzeczowych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w 11 gminach, blisko 70% kontrolowanych, deklarowano w umowach świadczenie wszystkich rodzajów wkładu własnego, czyli praca, sprzęt i środki finansowe. Wszystkie gminy objęte kontrolą osiągnęły zakładane w umowach efekty rzeczowe. Ponieważ jest bardzo gorąco, ograniczę się tylko do opowiedzenia o niektórych.

Na przykład gmina Łobżenica w województwie wielkopolskim wyprodukowała dzięki inicjatywie lokalnej film promujący Łobżenicę pod tytułem „Etiuda filmowa. Łobżenica w czterech porach roku”. W Poznaniu wybudowano 5233 m^2 jezdni oraz 1264 m.b. wodociągów. W Raciborzu na przykład stawiano słupy oświetleniowe. Jeśli chodzi o Warszawę, to w dzielnicy Wawer opracowano i wydano książkę „Falenica w wielu odsłonach” w nakładzie 1000 egzemplarzy. Był to przewodnik. Oprócz tego przeprowadzono renowację ogrodzenia i wykonano trawiaste boisko na potrzeby Sportowego Centrum Rehabilitacji Dzieci i Młodzieży oraz utworzono kwietnik ekorozsadnik. W dzielnicy Wola efektem rzeczowym wykonanych zadań było utworzenie miejsca pamięci poprzez translokację i właściwe wyeksponowanie tablic upamiętniających zdobycie obozu koncentracyjnego Gęsiówka przez Batalion AK „Zośka”. Kolejny slajd pokazuje konkretne przykłady inicjatywy lokalnej z Legionowa i z Częstochowy. W Legionowie mamy miasteczko ruchu drogowego na osiedlu Jagiellońska, a w Częstochowie plac zabaw i aktywności ruchowej. Jak widać, obie inicjatywy są cenne.

Jeśli chodzi o łączne wydatki skontrolowanych gmin na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej w porównaniu do wydatków w ramach budżetu obywatelskiego i funduszu sołeckiego, to prezentowana infografika pokazuje, że środki finansowe wydatkowane przez kontrolowane gminy na inicjatywę lokalną w okresie 2015 – I półrocze 2018 stanowiły 10,8% środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego i 25,6% środków wydatkowanych z funduszu sołeckiego. Skontrolowane gminy na realizację zadań w ramach inicjatyw lokalnych w latach 2015-2018 wydatkowały łącznie 21,2 mln zł. Największe wydatki poniosły gminy miejskie, na przykład Poznań – prawie 6 mln zł, Ostrów Wielkopolski – ponad 4 mln zł, Częstochowa – prawie 3 mln zł. Poznań całą wydatkowaną kwotę przeznaczył na wkład finansowy w realizację zadania inwestycyjnego. Miasto stołeczne Warszawa kwotę 1,74 mln zł wydatkowało z kolei na zadania pozainwestycyjne. Te pieniądze są wydatkowane w sposób bardziej przemyślany, ponieważ obywatele – wnosząc swój wkład czy to finansowy, czy w postaci pracy – wiedzą, że to jest im bardziej potrzebne niż jakiekolwiek inne zadanie.

Jeśli chodzi o ocenę ogólną, to ma ona charakter opisowy i zbiera w sobie wszystkie dane, które państwu przed chwilą przedstawiłam i wskazuje, że nie wszystkie skontrolowane gminy zapewniły odpowiednie warunki do zgłaszania i realizacji zadań w ramach

inicjatywy lokalnej, bowiem 20% z nich nie określiło w formie uchwały rady gminy trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Uniemożliwiło to mieszkańcom tych gmin poznanie zasad oceny składanych przez nich wniosków o wspólną z gminą realizację zadania. Większość skontrolowanych gmin nie uniknęła błędów w podjętych uchwałach, o czym już była mowa. Nieprawidłowości stwierdzone przy rozpatrywaniu wniosków były zróżnicowane i polegały głównie na nieprzestrzeganiu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

Chciałabym podkreślić, że jednym z najważniejszych elementów, który może przyczynić się do sukcesu inicjatywy lokalnej w gminach, jest wszechstronne wypromowanie jej efektów oraz skuteczne dotarcie do szerokiego grona mieszkańców z informacją o możliwościach jej realizacji. Działań takich w ogóle nie podjęto w 4 gminach, a w 2 były one niewystarczające.

Pora na uwagi. Na wystąpienie nieprawidłowości, jak wynika z przedstawionego materiału, oraz na ograniczenie rozwoju inicjatywy lokalnej w części skontrolowanych gmin miały wpływ obowiązujące rozwiązania prawne. Ustalenia NIK, w tym stwierdzone nieprawidłowości oraz wyjaśnienia wójtów, wskazują na trudności w stosowaniu przepisów prawa dotyczących inicjatywy lokalnej, które wynikają z rozproszenia przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej w kilku aktach prawnych, niejednolitego sposobu interpretacji przez gminy pojęcia trybu oceny wniosków, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, braku powiązania przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z planowaniem budżetowym. NIK zwróciła też uwagę, że rozproszenie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej, które nie stanowią kompleksowej, jednolitej regulacji tych zagadnień, stwarza pole do ich niejednorodnej interpretacji, co w konsekwencji stanowi istotną przeszkodę dla skutecznego wdrażania tego narzędzia w gminach.

Pozwoliliśmy sobie oczywiście na sformułowanie wniosków do Rady Ministrów. Mając na uwadze skalę trudności w stosowaniu przepisów prawa dotyczących inicjatywy lokalnej w kontrolowanych gminach, NIK wnosi o przygotowanie zmiany tych przepisów. Do wójtów, burmistrzów i prezydentów zostały skierowane łącznie 54 wnioski pokontrolne, które dotyczyły, jak widać na prezentowanym slajdzie: opracowania i przedłożenia radzie gminy projektu uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej – można było to zrobić od 2010 r., a tymczasem mamy już rok 2019; podjęcia działań dotyczących dostosowania uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego; zapewnienia dokonywania oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej wyłącznie przez organ wykonawczy, bo to jest jego kompetencja; rozpatrywania wniosków wpływających do gminy niezależnie od formy, w jakiej zostały złożone i opracowywania wspólnie z wnioskodawcami dokumentów dotyczących zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej określonej w ustawie.

Jaka wartość dodana nam się tutaj rysuje? Zintensyfikowane zostały działania gmin na rzecz rozwoju inicjatywy lokalnej i oczywiście zmobilizowaliśmy te gminy, które kontrolowaliśmy, żeby podjęły odpowiednią uchwałę. Kontrola może także przyczynić się do spopularyzowania przykładów możliwości współdziałania z mieszkańcami w takiej formule. O przykładach dobrej praktyki pan prezes zdaję się, już wspomniał.

Chcielibyśmy jeszcze tylko zwrócić uwagę na główne trudności w realizacji zadań w formie inicjatywy lokalnej według gmin objętych badaniem kwestionariuszowym. Na infografice widać, że są to: niewielkie zainteresowanie mieszkańców, zbyt niskie środki finansowe, brak wiedzy mieszkańców o możliwości zgłaszania wniosków, niska liczba wniosków, problemy we współpracy w wnioskodawcami.

Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję, pani dyrektor. Proszę, panie prezesie.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Szanowni państwo, żeby to nie wyglądało w ten sposób, że patrzymy tylko z punktu widzenia kontrolera, bo sobie założyliśmy co kontrolowaliśmy. Tak wygląda stan faktyczny. Tak jest naprawdę. Musimy sobie jednak zdać też sprawę z tego, o czym mówiłem ja i pani dyrektor, czyli że drogą do realizacji własnych wniosków na szczeblu samorządowym są również pozostałe opcje, tzn. fundusze sołeckie i budżet obywatelski. Tyle chciałem dodać.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję, panie prezesie. Czy są pytania do przedstawicieli NIK? Pan poseł Sowa, bardzo proszę.

Poseł Marek Sowa (PO-KO):

Akurat ja zgadzam się z przedstawioną prezentacją. Wydaje mi się, generalnie rzecz biorąc, że partycypacja obywatelska jest na bardzo niskim poziomie. Wskazują na to również moje osobiste doświadczenia z czasów, kiedy byłem inicjatorem projektu ustawy o inicjatywie obywatelskiej. Ona została później oczywiście wprowadzona w innej ustawie, przy okazji zmian w Kodeksie wyborczym, ale moje pytanie jest takie: gdzie ona będzie kwalifikowana? W której kategorii? Ona nie zakłada partycypacji mieszkańców. Nie jest to wymagane.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę, pani dyrektor.

Poseł Marek Sowa (PO-KO):

To nie jest fundusz obywatelski.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę panią dyrektor o odpowiedź.

P.o. wicedyrektora Departamentu Administracji Publicznej NIK Maria Kobierska:

Przepraszam, panie pośle, ale czy mógłby pan powtórzyć pytanie?

Poseł Marek Sowa (PO-KO):

Zgodnie z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, w gminie, powiatach i województwie obywatele mogą złożyć projekt uchwały celem realizacji konkretnego zadania. To może być zadanie społeczne, zadanie infrastrukturalne, dowolne, ważne dla społeczności lokalnej, ale tam nie ma wymogu partycypacji finansowej czy na przykład wkładu pracy lub innych tego rodzaju elementów. Jak, w której z tych kategorii będzie to kwalifikowane? W inicjatywie lokalnej jest wymagana partycypacja obywatelska. Na pewno nie jest to także fundusz sołecki i nie jest to również budżet obywatelski. Chciałbym się dowiedzieć, gdzie to będzie kwalifikowane?

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę, panie prezesie.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie pośle, zna mnie pan z oryginalności odpowiedzi. Otrzyma ją pan na piśmie. Nie jestem w stanie teraz panu określić, jakie uwarunkowania określają tę inicjatywę i jej realizację. W związku z tym, nie będziemy teraz strzelać. Opieramy się na faktach i dlatego udzielimy panu odpowiedzi na piśmie.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy są inne pytania? Jeżeli nie ma, to zamykam ten punkt porządku dziennego i przechodzimy do punktu kolejnego, którym jest rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r., w zakresie działania Komisji. O zabranie głosu proszę pana prezesa Mieczysława Łuczaka.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Bardzo krótko, szanowni państwo. Ze względu na obszerność materiału, jaki jest dziś do rozpatrzenia, od razu poproszę panią dyrektor, żeby przedłożyła sprawozdanie

w szczegółach, gdyż tą tematyką najbardziej zajmował się kierowany przez nią departament. Gdybym ja zaczął ją omawiać, to później powtarzalibyśmy to, co zostało już powiedziane i dlatego proszę o zabranie głosu panią dyrektor Kobierską.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Pani dyrektor, bardzo proszę.

P.o. wicedyrektora Departamentu Administracji Publicznej NIK Maria Kobierska:

Panie i panowie posłowie, prezentowane sprawozdanie NIK składa się z ośmiu rozdziałów, w których omówiono pełny zakres działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r., począwszy od podstaw prawnych, danych i informacji dotyczących organizacji NIK oraz realizacji budżetu Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r. poprzez realizację planu pracy NIK, w tym działalność kontrolną, współpracę Izby z Sejmem i Senatem RP oraz innymi podmiotami krajowymi i zagranicznymi, a także działalność NIK w ramach współpracy z publicznymi organami kontroli, aktywność w kontaktach z ineresariuszami zewnętrznymi, kończąc na syntezie realizacji zadań państwa w świetle kontroli NIK w podziale na działy administracji rządowej.

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała 202 tematy kontroli planowych i doraźnych oraz skontrolowała 2325 jednostek, o 120 więcej niż w 2017 r., kiedy to kontrolę przeprowadzono w 2196 jednostkach. Sejmowi, oprócz Sprawozdania z działalności NIK oraz Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, przedłożono 191 informacji o wynikach kontroli, z tego 94 informacje z kontroli budżetowych oraz 97 informacji o wynikach pozostałych kontroli planowych i doraźnych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Bardzo przepraszam, pani dyrektor. Mam prośbę do posłów siedzących z tyłu sali, proszę nie przeszkadzać pani dyrektor. Dziękuję.

P.o. wicedyrektora Departamentu Administracji Publicznej NIK Maria Kobierska:

W 2018 r. skierowaliśmy do kontrolowanych podmiotów 4851 wniosków pokontrolnych, z których 82% zostało już zrealizowanych bądź było w trakcie realizacji. Ponadto NIK sformułowała 140 wniosków *de lege ferenda* dotyczących zmian w prawie. Z perspektywy dłuższego, pięcioletniego okresu pracy NIK skuteczność tych wniosków kształtowała się na poziomie 33% wniosków zrealizowanych bądź będących w trakcie procesu legislacyjnego.

Wymiernym efektem kontroli NIK w 2018 r. jest blisko 44 mln zł, które w wyniku kontroli zostały lub zostaną pozyskane, lub zaoszczędzone. Rozdział VIII Sprawozdania przedstawia realizację zadań państwa w świetle kontroli NIK w podziale na działy administracji rządowej i jeśli chodzi o wyniki kontroli będących w zainteresowaniu państwa Komisji, to w okresie objętym sprawozdaniem NIK przygotowała cały szereg informacji o wynikach kontroli. Wspomnę tylko o tych najważniejszych.

Pierwsza z nich, z którą jako Departament Administracji Publicznej jesteśmy związani emocjonalnie, to informacja: Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy – bardzo ważna rzecz, jeśli chodzi o funkcjonowanie gmin. Następna to informacja: Umarzanie zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin. Kolejna: Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego, następnie – Działalność samorządowych instytucji kultury, Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych, Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania, Utrzymywanie przez gminy obiektów wybudowanych w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012", Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych – jeśli chodzi o odpady są to kontrole dość cykliczne, Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich, Organizacja ruchu i utrzymania dróg przekazanych gminom po wybudowaniu nowych dróg krajowych, Realizacja programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019.

Bardzo krótko wspomnę o ustaleniach tych kontroli i ocenach. Kontrola wspierania przedsiębiorczości przez gminy wykazała, że gminy nią objęte w zróżnicowanym stopniu korzystały z narzędzi wspierania przedsiębiorczości, tj. dostępnych narzędzi planistycznych, prawno-organizacyjnych i ekonomiczno-finansowych. Skuteczność działań wspierających gmin w dużej mierze była uzależniona od aktywności i umiejętności

wykorzystania wspomnianych narzędzi. Obok dobrze zorganizowanych działań stwierdzono przypadki braku tego typu inicjatyw. W dokumentach strategicznych gmin, czyli w strategiach rozwoju gmin, które są już w zasadzie wszędzie, w każdej gminie, ponieważ stanowią podstawę działania gminy, co prawda określano zadania służące rozwojowi i wspieraniu przedsiębiorczości, ale najczęściej nie wyznaczano oczekiwanych rezultatów. W konsekwencji gminy nie posiadały wiedzy o skuteczność prowadzonych przedsięwzięć i de facto utraciły zdolność zarządzania zmianą, na przykład w przypadku zmieniających się warunków realizacji zadań czy zmieniających się osób na stanowiskach kierujących gminą. NIK zwróciła m.in. uwagę na istotną rolę organów stanowiących gminy w egzekwowaniu rzetelnego wdrażania przyjętych strategii rozwoju. Trzeba też podkreślić, że celem tej kontroli było nie tyle zwrócenie uwagi na nieprawidłowości, co wskazanie na potrzebę aktywnego poszukiwania przez samorząd lokalny możliwości wspierania przedsiębiorczości oraz skutecznych metod takiego wsparcia. Wartością dodaną tej kontroli jest też upowszechnienie przykładów tzw. dobrej praktyki stwierdzonych w części kontrolowanych jednostek, jak choćby na przykład program Karta młodego przedsiębiorcy, w ramach którego przedsiębiorcy do 30. roku życia mogli skorzystać z ulg i zniżek oferowanych przez firmy działające na terenie gminy.

Kolejna kontrola, która dotyczyła umarzania zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin wykazała, że samorządy podejmują te działania zbyt uznaniowo. Największe kontrowersje wzbudzały przyznawane ulgi w podatkach i opłatach. Urzędnicy niewłaściwie gromadzili materiał dowodowy, nie dochowując terminów oraz nie przestrzegając jawności postępowań. NIK wnioskowała o zapewnienie lepszej znajomości przepisów podatkowych przez pracowników i wskazała, że prezesi regionalnych izb obrachunkowych powinni skuteczniej wykorzystywać posiadane kompetencje nadzorcze. W latach 2012-2017 sześciokrotnie wzrosła liczba samorządów w trudnej sytuacji ekonomicznej, jak powszechnie wiadomo.

W ramach kontroli skuteczności programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego NIK stwierdziła w prawie każdym badanym przypadku, że programy takie przyniosły poprawę sytuacji finansowej samorządów, jednak, mimo że jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo identyfikowały przyczyny trudnej sytuacji ekonomicznej, w większości programów nie określano efektów przedsięwzięć naprawczych lub sposobu ich obliczania. Zastrzeżenia dotyczyły również realizacji tych przedsięwzięć. NIK wnioskowała do prezesów regionalnych izb obrachunkowych o precyzyjniejszą weryfikację programów naprawczych.

Kontrola działalności samorządowych instytucji kultury wykazała, że mimo zdiagnozowanych potrzeb oraz opracowania dokumentów strategicznych podległe samorządom instytucje kultury nie miały zapewnionych odpowiednich warunków lokalowych i stabilności finansowej do prawidłowego prowadzenia swojej działalności. W efekcie ograniczono ofertę przedsięwzięć kulturalnych, szczególnie dla grup narażonych na wykluczenie i to jest wielki powód do zmartwienia, ponieważ te grupy powinny być szczególnie zachęcane do korzystania z instytucji kultury.

Kontrola realizacji przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych wykazała nierzetelne wykonywanie obowiązków osób odpowiedzialnych za organizację imprez masowych. Wydawano zezwolenia na organizację imprez na podstawie niekompletnych wniosków, a ich weryfikacja była częstokroć pobieżna. Zaledwie w co trzecim urzędzie skorzystano z uprawnienia do kontroli zgodności przebiegu imprezy z warunkami określonymi w zezwoleniu.

Kolejna kontrola samorządów wykazała, że zaledwie niewielki procent spośród dwumilionowej rzeszy osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji i potrzebujących opieki środowiskowej może liczyć na skorzystanie z usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania. W 23 gminach skontrolowanych przez NIK z usług takich korzystało średnio 1,5% osób. Większość skontrolowanych samorządów nie posiadała rozeznania potrzeb, nie potrafiła nawet określić, ilu seniorów żyje na ich terenie. Warto podkreślić, że usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania są czterokrotnie tańsze od usług stacjonarnych i nie ograniczają samorządów możliwościami lokalowymi. Dlatego NIK postulowała wsparcie osób starszych w szerszym zakresie.

Samorządy mają ogromny wpływ na rozwój amatorskiego sportu, m.in. utrzymując obiekty wybudowane w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012". Kontrola NIK wykazała wprawdzie dostateczny stopień dbałości gmin o takie obiekty, jednak niepokój wzbudził brak obowiązkowych, okresowych badań wybudowanych obiektów. Wskazano także na potrzebę dostosowania niektórych szatni i zaplecza sanitarnego do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z regulacjami unijnymi Polska powinna do 2020 r., a więc już niebawem, osiągnąć 50% recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Po przeprowadzonej kontroli dotyczącej realizacji przez gminy zadań w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych niepokój NIK wzbudził fakt, że w większości badanych jednostek zmniejszył się poziom odzyskiwania surowców. Zastrzeżenia budziła także rzetelność danych sprawozdawczych o poziomie recyklingu. Nadal dużym problemem są tzw. dzikie wysypiska.

W kolejnej kontroli NIK ustaliła, że podejmowanie przez gminy oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działania w celu realizacji zbiorowego w wodę mieszkańców były nieskuteczne. Umowy zawierały niedozwolone klauzule mogące naruszać interesy konsumentów, brak było trybu postępowania reklamacyjnego, w tym w przypadkach niezapewnienia ciągłości dostaw wody. NIK stwierdzała powszechnie nieprawidłowości w zakresie uchwalania lub okresu obowiązywania taryf na zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków oraz prowadzenia okresowej kontroli wodociągów i usuwania skutków awarii sieci. Zdarzały się te przypadki przerzucania kosztów wynikających ze strat wody na odbiorców.

Kontrola realizacji programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 pokazała, że inwestycje były prowadzone przez samorządy na ogół prawidłowo i poprawiły dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych oraz podwyższały poziom bezpieczeństwa na drogach.

Dużym problemem pozostaje natomiast organizacja ruchu i utrzymywanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych. W latach 2004-2017 przekazano samorządom w zarząd blisko 1,4 tys. km starych dróg krajowych, przy czym często próbowały zablokować, bądź opóźnić przejęcie takich obiektów. Przekazanie drogi nie wiązało się bowiem z zapewnieniem środków na jej utrzymanie, a stan prawny gruntów pod drogami często był nieuregulowany. NIK wniosła m.in. o nowelizację ustawy o drogach polegającą na wprowadzeniu obowiązku regulowania stanu prawnego drogi przez zarządcę krajowego przed przekazaniem, a także przekazywania samorządowi danych o wartości dróg przejmowanych przez samorząd.

Na zakończenie dodam, że w 2019 r. zostały również zaplanowane kontrole, które będą obiektem zainteresowania państwa Komisji, takie jak: Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w perspektywie finansowej 2014-2020; Wdrożenie przez administrację publiczną regulacji dotyczących ochrony danych osobowych po wejściu w życie RODO – teraz jest to bardzo istotny i jednocześnie bardzo aktualny problem, kontrole rozpoczniemy prawdopodobnie od września; Działania administracji publicznej na rzecz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach; Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie; Segregacja odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego; Realizacja programu Rodzina 500+; Promocja gmin województwa świętokrzyskiego; Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego; Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego; Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na przykładzie województwa dolnośląskiego.

Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy są pytania do pani dyrektor? Nie widzę. Czy jest sprzeciw wobec propozycji pozytywnego zaopiniowania sprawozdania NIK? Nie słyszę sprzeciwu. Stwierdzam, że Komisja zaopiniowała pozytywnie Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r. w zakresie działania Komisji.

Wyczerpaliśmy porządek dzienny. Zamykam posiedzenie Komisji.